

Veli Laine näkee, että julkisen talouden kestävyys edellyttää laaja-alaisia ja kauaskantoisia toimia lähes kaikissa EU-maissa.



Julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys Euroopan unionissa

Melkein kaikissa EU-maissa on suuri julkinen velka ja rahoitusaliijäämä. Julkisen talouden kestävyys edellyttää, ettei velkakehitys riistäydy hallinnasta. Mikä on EU:n tilannearvio ja mitä se suosittelee?

Veli Laine
Kansallinen asiantuntija
Euroopan komissio
Talous- ja raha-asioiden pääosasto
veli.laine@ec.europa.eu

Taluskriisin vaikutukset yhdessä väestön ikääntymisen kanssa ovat herättäneet kysymyksiä julkisen talouden kestävydestä Euroopan unionissa. Työikäisen väestön osuuden lasku ja ikääntyneiden osuuden kasvu johtaa hitaampaan talouskasvuun ja ikäsidonnaisten julkisten menojen kasvuun. Tämä aiheuttaa paineita julkiselle taloudelle. Julkisen talouden kestävyys edellyttää laaja-alaisia toimenpiteitä, joihin sisältyy julkisen talouden vakauttaminen keskipitkällä aikavälillä sekä rakenteellisia

uudistuksia yhtäältä työllisyyden ja tuotavuuden parantamiseksi sekä toisaalta Euroopan sosiaaliturvajärjestelmien uudistamiseksi tulevaisuuden haasteita vastaaviksi.

Mitä julkisen talouden kestävyys tarkoittaa?

Julkisen talouden kestävyys tarkoittaa valtion kykyä hoitaa nykyisen velkansa ja tulevien menojen rahoitus. Kestävälle julkiselle taloudelle ei ole yhtä yksiselitteistä mittaria, vaan kestävyuden arviointiin käytetään useita vaihtoehtoisia

Tämä kirjoitus perustuu julkaisuun European Commission (2009a).

teoreettisia ja käytännön mittareita. Yksinkertaistetusti kestäväksi voidaan kuvata julkista taloutta, jossa velka on riittävän alhaisella tasolla, jotta velan korkokulut pystytään maksamaan.

Kestävyys viittaa siis maan julkisen sektorin kykyyn suoriutua velanhoitokuluistaan myös tulevaisuudessa. Näin ollen kestävyyttä voidaan pitää pitkän aikavälin käsitteenä, erotuksena likviditeetistä (solvency), joka kuvaa maan tämänhetkistä tai lyhyen aikavälin kykyä velan hankkimiseen markkinoilta.

Kestävyyden mittareita voidaan johtaa ns. julkisen talouden intertemporaalisesta budjettirajoitteesta, jonka mukaan olemassa oleva velka on kyettävä maksamaan asianmukaisella korolla diskontattujen tulevien rakenteellisten perusjäämien summalla. Rakenteellisella perusjäämillä tarkoitetaan tässä julkisen sektorin tulojen ja menojen (pl. korkomenot) erotusta laskehtuna bruttokansantuotteen suhdanteista riippumattomalla ns. trendikasvu-uralla. Tämän kasvu-uran ajatellaan vastaavan ns. potentiaalista tuotantoa, joka saavutetaan tuotannontekijöiden ollessa täyskäytössä. Toisin sanoen tulevilla rahoitusyliäämillä on katettava aikaisempien rahoitusaliäämien kautta kertynyt velka. Julkinen talous ei voi pysyä velkaisena ikuisesti.

Intertemporaalisen budjettirajoitteen pohjalta voidaan johtaa erilaisia kestävyysindikaattoreita, joista kahta seuraavaa käytetään Euroopan komission finanssipolitiikan seurannassa:

- S1 = indikaattori, joka kuvaa tarvittavaa välitöntä ja pysyvää korjausta rakenteelliseen perusjäämään 60 prosentin bruttovelkatason saavuttamiseksi vuoteen 2060 mennessä, kun ikäsidonnaisten menojen nousu otetaan huomioon samalla ajanjaksolla.
- S2 = indikaattori, joka kuvaa välitöntä ja pysyvä korjaustarvetta suhdannekorjattuun perusjäämään

Taulukko 1. Kestävyysindikaattorien osat.

	Lähtötilanteen budjettitilanteesta johtuva sopeutus-tarve (IBP)	+	60 %:n velkatavoitteesta vuonna 2060 aiheutuva sopeuttamistarve (DR)	+	Pitkän aikavälin perusjäämän muutoksista aiheutuva sopeuttamistarve (LTC)
S1=	Kuilu perusjäämään, joka stabiloi velan	+	Lisäsopeuttamistarve, joka aiheutuu 60 %:n velkatavoitteesta vuonna 2060	+	Lisäsopeutus, joka tarvitaan ikäsidonnaisten menojen kasvun rahoittamiseksi vuoteen 2060 asti
S2=	Kuilu perusjäämään, joka stabiloi velan	+	0	+	Lisäsopeutus, joka tarvitaan ikäsidonnaisten menojen kasvun rahoittamiseksi yli äärettömän horisontin

äärettömän pitkän horisontin intertemporaalisessa budjettirajoitteessa pysymiseksi, kun ikäsidonnaisten menojen nousu otetaan huomioon.

Kestävyysindikaattorit on taulukossa 1 jaettu kolmeen osaan, jotka kuvaavat, mistä tekijöistä kestävyysvaje johtuu. Julkinen talous voi olla kestävämmällä pohjalla, jos lähtötilanteen rakenteellinen perusjäämä, ennakoitu talouskasvu ja tulevat velan hoitokulut johtavat velan jatkuvaan kasvuun jo ilman, että väestön ikääntymisen kustannuksia otetaan huomioon. Tätä kuvaa kestävyysindikaattorien ensimmäinen komponentti (IBP), joka on lähtötilanteen rakenteellisen perusjäämän ja velan vakauttamiseen riittävän perusjäämän erotus.

Taulukon 1 toinen komponentti (DR) koskee ainoastaan S1-indikaattoria ja riippuu suoraan velan tavoitetasosta ja ajasta, johon mennessä velkatavoite tulee saavutettua (60 prosenttia BKT:stä vuoteen 2060 mennessä). Tämä komponentti kuvaa lisäsopeuttamistarvetta velan saavuttamiseksi 60 prosentin tavoitetasolle, ja DR-komponentilla on siten kestävyysvajetta lisäävä vaikutus niille maille, joiden velkataso on lähtötilanteessa korkeampi kuin tavoitetaso.

Kolmas komponentti (LTC) kuvaa julkisten menojen pitkän aikavälin muutosten vaikutusta kestävyysvajeeseen. Tämän komponentin suuruus riippuu sekä maan

odotetusta demografisesta kehityksestä että sen sosiaaliturvajärjestelmän piirteistä. LTC-komponentin osoittama kestävyysvaje voidaan korjata sekä perusjäämän kautta (ts. verojen korotuksilla tai muiden kuin ikäsidonnaisten menojen leikkauksilla) että tekemällä rakenteellisia uudistuksia sosiaaliturvajärjestelmään, jotka hillitsevät tulevaa menojen kasvua.

Koska S1-indikaattorissa julkisten menojen kasvua tarkastellaan vuoteen 2060 ja S2-indikaattorissa taas yli äärettömän horisontin, poikkeavat LTC-komponentit S1:n ja S2:n välillä todennäköisesti toisistaan. Mitä suurempi osuus väestön ikääntymisen kustannuksista koituu lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä, sitä suurempi vaikutus väestön ikääntymisellä on S1:een suhteessa S2:een.

Kestävyysindikaattoreiden jaottelu kolmeen komponenttiin auttaa ymmärtämään, mitkä tekijät ovat kestävyysvajeden takana, mitkä politiikkavaihtoehdot sopivat kuhunkin tilanteeseen ja kuinka kiireellistä kestävyysvajeeseen puuttuminen on.

Kestävyysarvioiden taustalla olevat pitkän aikavälin projektiot

Euroopan unionin väestö ikääntyy elinikänsä pidentymisen ja syntyvyyden laskun seurauksena, ja väestön ennustetaan ikääntyvän edelleen seuraavan 50 vuo-

Eläkemenojen kasvu aiheuttaa noin puolet ikäsidonnaisten julkisten menojen kasvusta, samoin kuin terveydenhuolto- ja pitkäaikaishoitomenojen kasvu.

den aikana. Taloudellisesti aktiivisten ihmisten pienempi määrä johtaa talouskasvun hidastumiseen ja verotulojen laskuun samalla kun ikääntyneiden suurempi määrä edellyttää lisää ikäsidonnaisia tulonsiirtoja ja palveluja. Tämä aiheuttaa paineita julkiselle sektorille. Komission kestävyysarvio pohjautuu demografisiin ja makrotaloudellisiin projektioihin, jotka on tehty yhdenmukaisin menetelmin kaikille EU-maille¹.

Väestöennusteiden mukaan vanhushuolto-suhte² nousee Euroopan unionissa 25 prosentista noin 54 prosenttiin vuosina 2007–2060. Samalla aikavälillä työikäisten määrän arvioidaan vähenevän noin 50 miljoonalla hengellä. Työikäisen väestön vähenemisen arvioidaan alentavan potentiaalista kasvua niin, että vuosina 2007–2020 kasvu olisi keskimäärin 2,4 prosenttia vuodessa ja vuosina 2041–2060 enää 1,3 prosenttia vuodessa.

Väestön ikääntymien lisää myös julkisia menoja. Ikäsidonnaisten palvelujen ja tulonsiirtojen ennakoitaan lisääntyvän merkittävästi lähes kaikissa EU-maissa jo seuraavan vuosikymmenen aikana. Ajanjaksona 2010–2060 ikäsidonnaisten menojen ennakoitaan nousevan keskimäärin noin 23 prosentin tasolta suhteessa BKT:hen 4,5 prosenttiyksikköä BKT:stä. Ikäsidonnaisten menojen kehitys on kuitenkin hyvin erilaista

¹ Ks. tarkemmin European Commission and the Economic Policy Committee (2009).

² Yli 65-vuotiaiden määrän suhde työikäiseen eli 15–64-vuotiaaseen väestöön.

Taulukko 2. Ikäsidonnaisten menojen kasvu EU:ssa vuosina 2010–2060, % BKT:sta.

	Eläkkeet	Terveydenhuolto	Pitkäaikaishoito	Työttömyys ja koulutus	Yhteensä
Belgia	4,5	1,1	1,3	-0,3	6,6
Bulgaria	2,2	0,6	0,2	0,2	3,2
Tshekki	4,0	2,0	0,4	0,0	6,3
Tanska	-0,2	0,9	1,5	0,1	2,2
Saksa	2,5	1,6	1,4	-0,4	5,1
Viro	-1,6	1,1	0,1	0,3	-0,1
Irlanti	5,9	1,7	1,3	-0,2	8,7
Kreikka	12,5	1,3	2,1	0,1	16,0
Espanja	6,2	1,6	0,7	-0,2	8,3
Ranska	0,6	1,1	0,7	-0,2	2,2
Italia	-0,4	1,0	1,2	-0,2	1,6
Kypros	10,8	0,6	0,0	-0,6	10,7
Latvia	0,0	0,5	0,5	0,3	1,3
Liettua	4,9	1,0	0,6	-0,4	6,0
Luxemburg	15,3	1,1	2,0	-0,3	18,2
Unkari	2,6	1,3	0,4	-0,3	4,0
Malta	5,1	3,1	1,6	-0,7	9,2
Alankomaat	4,0	0,9	4,6	-0,2	9,4
Itävalta	1,0	1,4	1,2	-0,2	3,3
Puola	-2,1	0,8	0,7	-0,6	-1,1
Portugali	1,5	1,8	0,1	-0,4	2,9
Romania	7,4	1,3	0,0	-0,2	8,5
Slovenia	8,5	1,7	1,7	0,7	12,7
Slovakia	3,6	2,1	0,4	-0,6	5,5
Suomi	2,6	0,8	2,5	0,0	5,9
Ruotsi	-0,2	0,7	2,2	0,0	2,7
Iso-Britannia	2,5	1,8	0,5	0,0	4,8
EU-27	2,3	1,4	1,1	-0,2	4,6
Euroalue	2,7	1,3	1,3	-0,2	5,1

Lähde: European Commission and the Economic Policy Committee (2009).

EU-maiden välillä: Puolassa menojen ennakoitaan jopa laskevan tulevaisuudessa, kun taas Kreikassa ja Luxemburgissa menojen kasvu ylittää 15 prosenttiyksikköä BKT:stä, muiden maiden asettuessa näiden ääripäiden välille.

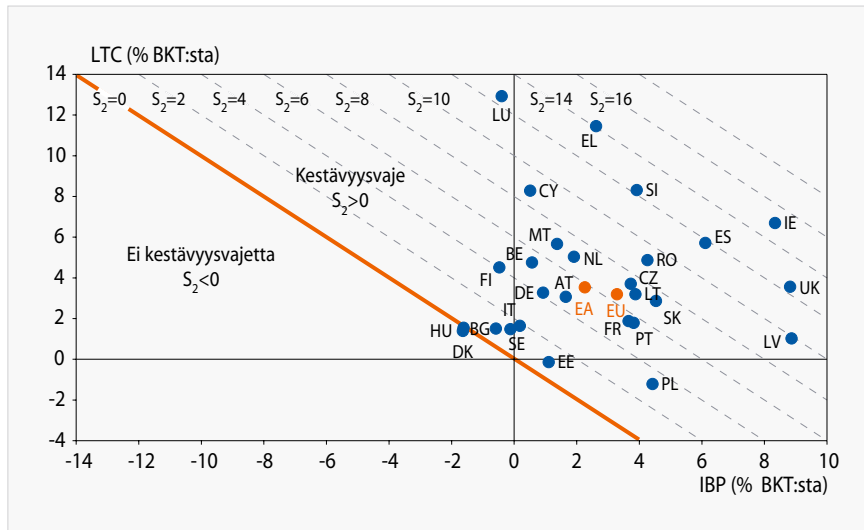
Ikäsidonnaisten julkisten menojen kasvusta keskimäärin noin puolet johtuu eläkemenojen kasvusta. Terveydenhuolto- ja pitkäaikaishoitomenot vastaavat yhdessä myös noin puolta menojen kokonaisliäyksestä, työttömyys- ja koulutusmenojen muutoksen jäädessä selvästi edellisiä vähäisemmäksi.

Kestävyyslaskelmien päätulokset

Kestävyyslaskelmat pohjautuvat pitkän aikavälin makrotaloudellisiin projektioihin ja julkistalouksien arvioituihin tilanteisiin vuonna 2009³. Tulosten mukaan S2-indikaattorin arvo on EU:ssa keskimäärin 6,5 prosenttia BKT:stä, kun S1 indikaattori

³ Rakenteelliset perusjäämät ja bruttovelkatilanne vuonna 2009 perustuvat komission kevään 2009 taloudelliseen ennusteeseen (European Commission 2009b). Vaikka arvio vuoden 2009 tilanteesta on tämän jälkeen muuttunut, ei uudempien lukujen käyttö muuttaisi juurikaan maa-kohtaisia kestävyyskokonaisarvioita.

Kuvio 1. Kestävyyssvajeet Euroopan unionissa.



Lähde: Komission yksiköt.

arvo on 5,8 prosenttia BKT:stä. Tämä tarkoittaa, että julkisia taloutta olisi sopeutettava (menoja leikkaamalla tai veroja korottamalla) yhteensä keskimäärin noin kuudella prosenttiyksiköllä välittömästi ja pysyvästi kestävyysvajeen turvaamiseksi. Vaihtoehtoisesti rakenteellisten uudistusten vaikutuksen (BKT:n kasvun ja ikäsidonnaisten menojen kautta) tulisi olla nykyarvoltaan vastaavan suuruinen. Maiden tulosten välillä on kuitenkin hyvin suuria eroja. Lähes kaikilla EU-mailla on kestävyysvaje, poikkeuksina Tanska ja Unkari. Bulgarialla on S2:n mukaan, muttei S1:n mukaan pieni kestävyysvaje.

Kestävyysvajeen kokonaisarviointiin käytetään pääasiassa ”tiukempaa” S2-indikaattoria, jonka mukaan niistä 25 EU-maasta, joilla on kestävyysvaje, vain noin joka viidennellä vajeen suuruus on alle 4 prosenttia BKT:stä, noin puolella alle 8 prosenttia ja noin kolmanneksella yli 8 prosenttia BKT:stä. Suurimmalla osalla maista vaje johtuu sekä lähtötilanteen julkistalouden tilanteesta että ikääntymisen kustannuksista. EU:ssa keskimäärin noin puolet vajeesta aiheutuu budjettitilanteesta ja toinen puoli ikäsidonnaisten menojen noususta.

Kuviossa 1 on esitetty S2-indikaattorin tulokset sen osakomponenttien avulla. Vaaka-akseli osoittaa julkisen talouden lähtötilanteesta johtuvan korjaustarpeen (IBP) ja pystyakseli ikäsidonnaisten menojen noususta aiheutuvan korjaustarpeen (LTC). Mitä kauempana maa on yläoikealla paksusta poikittaisviivasta (S2=0), sitä suurempi on kestävyysvaje. Silloinhan IBP- ja LTC-komponenttien summa on suurempi.

Kestävyysindikaattorit kertovat välittömän ja pysyvän korjaustarpeen jäsenmaiden julkisiin talouksiin. Tämä tarkoittaa, että päästäkseen kestäväälle pohjalle jäsenmaiden tulisi leikata menoja tai lisätä veroja heti ja pysyvästi vajeen kattamiseksi. Vaihtoehtoina ovat rakenteelliset uudistukset potentiaalisen tuotannon lisäämiseksi ja ikäsidonnaisten menojen kasvun vähentämiseksi.

Jos kestävyysvajeen varmistamiseksi tarvittavia toimia ei tehtäisi, olisi tällä kestävyysvajetta ja julkista velkaa nostava vaikutus. Viiden vuoden viivytys tarvittavien toimenpiteiden toteuttamisessa nostaisi kestävyysvajetta (S2:n mukaan) EU:ssa keskimäärin noin puolella prosenttiyksiköllä BKT:stä. Viivytyksen vaikutukset riippuvat kuitenkin kestävyysvajeen

Tanska ja Unkari ovat ainoat EU-maat, joilla ei ole kestävyysvajetta.

jeen suuruudesta – mitä suurempi vaje sitä suuremman korjaustarpeen myöhäinen reagointi aiheuttaa. Maissa, joissa kestävyysvaje on suuri ja velkataso jo valmiiksi korkea, viivytely kestävyysvajeen umpeen kuomisessa voi jo lyhyellä aikavälillä vaarantaa maan kyvyn saada velkaa markkinoilta, kun pitkän aikavälin riskien koetaan nousseen liian suuriksi. Luottoluokituslaitokset ja luotonantajat alkavat epäillä maan julkisen sektorin kykyä suoriutua velanhoidokuluistaan.

Kestävyysvajeeseen vaikuttaminen rahoitusvajetta pienentämällä

Elvytystoimet, talouskasvun hidastuminen ja tuet pankkisektorille lisäävät huolta pysyvistä alijäämistä ja julkisen velan hallitsemattomasta kasvusta. Valtaosalla EU-maista on kestävyysvajetta lisäävä julkisen talouden lähtötilanne (IBP), ja se selittää noin puolet kestävyysvajeesta EU:ssa keskimäärin. Kestävyysindikaattorit kertovat lähtötilanteesta johtuvan välittömän korjaustarpeen.

On kuitenkin epätodennäköistä, että varsinkaan mittavia alijäämiä pystyttäisiin korjaamaan, tai olisi edes tarkoituksenmukaista korjata välittömällä veronkorotuksilla tai menojen leikkauksilla. Tästä syystä on hyödyllistä katsoa, kuinka suuri asteittainen sopeutus tarvittaisiin seuraavan kahden vuosikymmenen aikana, jotta julkisen velan nousu saataisiin taittumaan. Tätä varten esitetään seuraavaksi kolme tyyliteltyä skenaariota, joissa komission talousennustet-

Kuinka suuri asteittainen sopeutus tarvitaan julkisen talouteen?

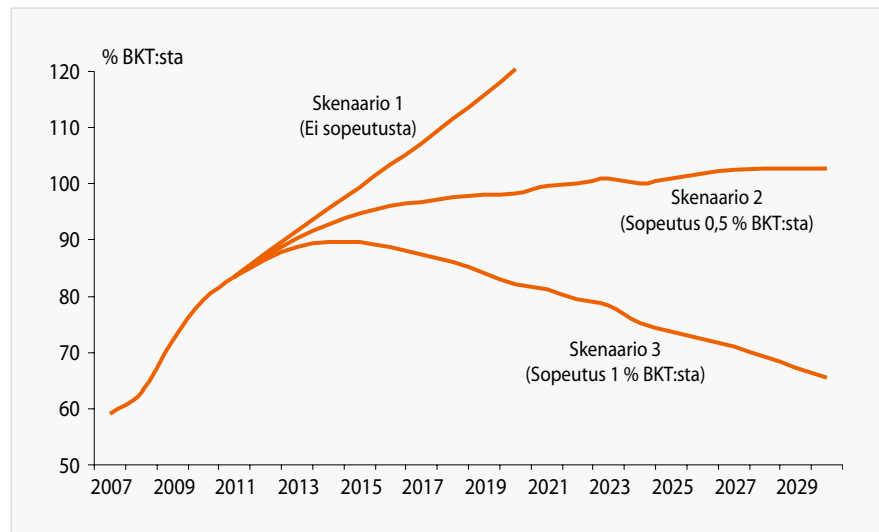
ta vuodelle 2010 jatketaan niin sanotun ”menetetyn vuosikymmenen” talouskasvuskenaarion pohjalta, jossa talouskriisin seurauksena tuotanto saavuttaa potentiaalisen tuotannon tason vuonna 2020. Tämän jälkeen tuotanto jatkaa kasvua potentiaalinsa mukaisesti.⁴

Kuvion 2 Skenaario 1 esittää, miten velka kehittyisi EU:ssa keskimäärin, jos nykyisiin julkisten talouksien epätasapainoihin ei puututtaisi, jolloin velan suhde BKT:hen kasvaisi yli 120 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä. Skenaariossa 2 jokainen EU-maa parantaisi rakenteellista budjettijäämäänsä puolella prosenttiyksiköllä BKT:stä vuodessa, kunnes maa saavuttaa asettamansa keskipitkän aikavälin budjettitasapainon tavoitteen (MTO)⁵. Kuvioista 2 nähdään, että tämän skenaarion mukainen budjettivajeen parannus ei ole riittävä velan vakauttamiseksi saati alentamiseksi vuoteen 2030 mennessä. Skenaariossa 3 vastaava budjettivajeen rakenteellinen parannus olisi prosenttiyksikön BKT:stä vuodessa. Vaikka tämän suuruinen sopeutus riittäisi alentamaan EU-maiden keskimääräisen velan BKT-suhdetta vuodesta 2016 alka-

⁴ Skenaariossa oletetaan lisäksi seuraavaa: ikäsidonnaisten menot kasvavat yhdenmukaisesti makrotaloudellisen skenaarion kanssa, verotulot palautuvat ennen vuotta 2007 vallinneelle tasolle, julkinen sektorin ei myy eikä osta varallisuutta, ja niissä maissa, joissa verotulot suhteessa BKT:hen ovat tämän tason alapuolella, elvytystoimenpiteistä luovutaan vuoden 2011 jälkeen.

⁵ Puolen prosenttiyksikön parannus rakenteelliseen budjettijäämään on EU:n kasvu- ja vakaussopimuksen mukainen viitearvo keskipitkän aikavälin tavoitteeseen pyrittäessä.

Kuvio 2. Velan kehitys EU:ssa eri skenaarioissa.



Lähde: Komission yksiköt.

en, velka olisi vuonna 2030 selvästi korkeammalla tasolla kuin ennen talouskriisiä ja noin viiden prosenttiyksikön verran korkeampi kuin kasvu- ja vakaussopimuksen viitearvo.

Vaikka velkaskenaariot on tehty useiden yksinkertaistettujen oletusten nojalla, voidaan niiden perusteella päätellä, että velan nopean kasvun pysäyttämiseksi tarvitaan mittavia sopeutustoimia EU-maiden julkisiin talouksiin veronkorotusten, menojen leikkausten tai julkisen omaisuuden myynnin kautta. Monien maiden olisi lisäksi syytä harkita entistä vaativampien keskipitkän aikavälin tavoitteiden asettamista. Myös rakenteelliset uudistukset, joiden avulla vältettäisiin hitaan kasvun ”menetty vuosikymmen”, myötävaikuttaisivat velan vakauttamis- ja vähennyspyrkimyksissä.

Ikäsidonnaisiin menoihin vaikuttaminen

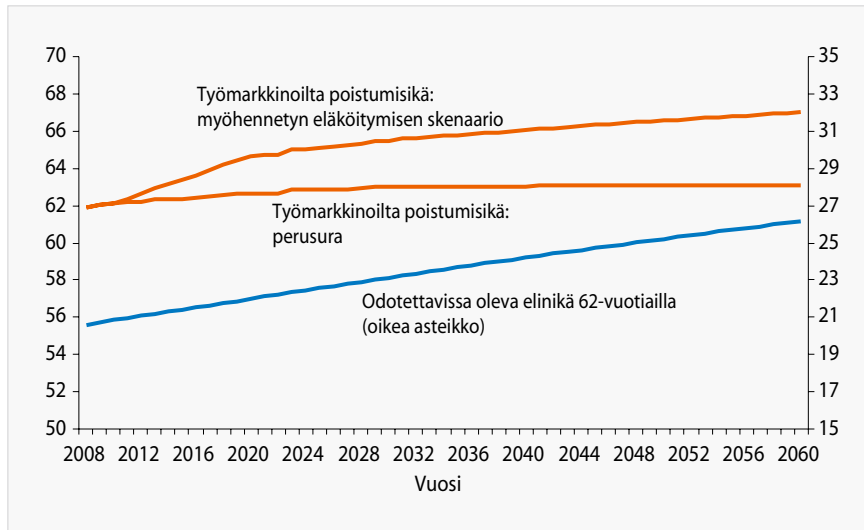
Ikääntyvän väestön aiheuttamat huolet julkisen talouden kestävydestä ovat olleet taustalla, kun viimeisen 10–15 vuoden aikana useissa EU-maissa on tehty uudistuksia sosiaaliturvajärjes-

telmiin. Nämä uudistukset ovat koskeneet ennen kaikkea eläkejärjestelmiä. Tulevaisuudessa maksettavien eläkkeiden tasoja on pyritty rajoittamaan erilaisin keinoin muun muassa kytkemällä eläketasot odotettavissa olevaan elinikään tai siirtymällä rahoitukseen suoraan kytkettyihin maksuperusteisiin eläkkeisiin. Myös lakisääteistä eläkeikää on nostettu useissa maissa, tai sitten on luotu mekanismeja, joilla efektiivistä eläkkeellesiirtymisikää on pyritty myöhentämään. Uudistuksia eläkejärjestelmiin ollaan myös paraikaa suunnittelemassa tai toteuttamassa useissa Euroopan maissa.

Eliniän piteneminen johtaisi eläkeiän pysyessä ennallaan siihen, että tulevaisuudessa jatkuvasti suurempi osuus eliniästä vietettäisiin eläkkeellä. Vastava kehitys voidaan nähdä kuviossa 3 62-vuotiaan eliniän odotteen kehityksenä, jonka ennakoidaan nousevan noin kuudella vuodella vuoteen 2060 mennessä. Kuvioista 3 nähdään myös perusuran mukainen työmarkkinoilta poistumisiin projektion perusura⁶. Kuviossa esitetään

⁶ Perusura pohjautuu komission käyttämään kohorttikomponenttimenetelmään.

Kuvio 3. Työmarkkinoilta poistumisiin kehitys kahdessa skenaariossa ja 62-vuotiaiden odotettavissa oleva elinikä.



Lähde: Komission yksiköt.

myös skenaario, jossa eläkkeelle siirtymistä myöhennettäisiin kahdella vuodelle vuoteen 2020 mennessä. Tämän jälkeen eläkkeelle siirtyminen myöhentyminen seuraisi eliniän kehitystä niin, että se myöhentyisi kaksi kolmannesta eliniän lisäyksestä. Skenaariossa työmarkkinoilta poistuminen myöhentyisi noin neljä vuotta vuoteen 2060 mennessä verrattuna perusuraan.

Eläkkeelle siirtymisen myöhentämisen skenaariossa esitetyllä tavalla vaikuttaisi julkisen talouden kestävyteen kahta kautta: se nostaisi työvoiman määrää ja alentaisi eläkemenoja perusuraan verrattuna. Tuloksena olisi, ettei eläkemenojen suhde BKT:hen keskimäärin nousisi EU:ssa käytännössä lainkaan vuoteen 2060 mennessä. Kestävyysvajetta uudistus alentaisi noin puoleltaista prosenttiyksiköllä. Tämä on noin neljännes koko kestävyysvajeasta. Koska ikäsidoonisten menojen osuus on noin puolet koko kestävyysvajeasta ja eläkemenojen nousun osuus puolet ikäsidoonisten menojen noususta, on saatu kestävyysvajeen neljänneksen aleneminen myös intuitiivisesti pääteltävissä oleva tulos.

Kestävyyden kokonaisarvio ja maiden riskiluokittelu

Julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyden kokonaisarviota varten käytetään kestävyysindikaattoreiden ohella lisäinformaatiota niiden käytettävissä olevien tekijöiden suhteen, joiden katsotaan olevan merkittäviä kestävyden kannalta.

Näistä tekijöistä tärkein on julkisen velan taso ja sen lähivuosien ennustettu kehitys. Vaikka julkinen velka ja velanhoidokustannukset otetaan huomioon suoraan kestävyysindikaattoreissa, voi korkea velkataso olla kestävyden kannalta myös muulla tavalla riskitekijä. Talouskasvun äkillinen heikentyminen tai korkotason nousu voi nopeasti aiheuttaa suuria ongelmia korkean velkatason maille. Tämän takia velkatason katsotaan olevan kestävyysriskejä lisäävä tekijä maille, joissa velkataso on hyvin korkea.

Suuri julkinen finanssivarallisuus katsotaan riskiä vähentäväksi tekijäksi. Valtiolla voi olla esimerkiksi suuri kassa tai mittavia osakesijoituksia. Toisaalta jotkut maat ovat joutuneet antamaan suuria takuita rahoituslaitoksille ja muille yrityksille. Näiden takuiden vaikutuksesta julkisiin talo-

Eliniän odotteen noustaessa eläkeikää voitaisiin kohottaa jopa niin paljon, etteivät eläkemenot lisääisi kestävyysvajetta lainkaan.

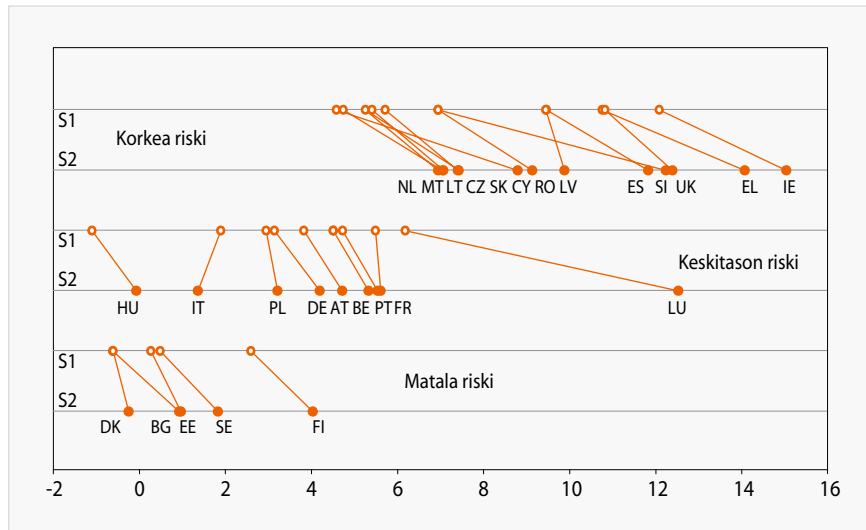
uksiin ei ole vielä varmuutta, mutta niiden olemassaolon katsotaan olevan riskitekijä julkisen talouden kestävyydelle. Myös korkea veroaste katsotaan riskitekijäksi, koska korkean veroasteen mailla on muita vähemmän liikkumavaraa puuttua kestävyysvajeseen veroja korottamalla.

Vaikka ikäsidoonisten menojen kasvu on suurin yksittäinen ikääntymisen aiheuttama haaste julkisille talouksille, on uudistukset menojen kasvun hillitsemiseksi syytä tehdä sellaisella tavalla, että tulevaisuudessa vältetään sosiaalisilta ja poliittisilta ongelmilta. Tästä syytä kestävyysarviossa huomioidaan riskiä lisääväksi tekijäksi, jos eläkkeiden suhteen palkkoihin ennakoitaan laskevan huomattavasti tulevaisuudessa.

Kestävyden kokonaisarvio muodostetaan kestävyysindikaattoreiden, herkkyysskalmien ja edellisten riskitekijöiden perusteella. Kokonaisarviossa maat jaotellaan kolmeen riskikategoriaan, jotka ovat julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyden kannalta matalan, keskitason ja korkean riskitasen maat. Kuviossa 4 on esitetty kestävyysindikaattoreiden arvot sekä maiden riskiluokitus.

Kuviosta 4 voi nähdä, että suurimmalta osalla maista S2-indikaattori määrittää riskiluokituksen. Poikkeuksen tekevät Suomi ja Luxemburg, joissa julkinen finanssivarallisuus parantaa luokitusta,

Kuvio 4. Kestävyyden kokonaisarvio ja kestävyysindikaattorit.



Lähde: Komission yksiköt.

sekä Italia ja Unkari, joissa korkea velka heikentää luokitusta⁷.

Parhaassa riskiluokituksessa on vain neljä maata (Bulgaria, Tanska, Viro, Ruotsi ja Suomi). Näissä maissa julkisen talouden rakenteellinen rahoitusjäämä on vielä kohtuullisen terveellä pohjalla ja ikäsidonnaisten menojen kasvu maltillisista rakenteellisten uudistusten ansiosta. Poikkeuksena tästä on Suomi, jossa ikäsidonnaisten menojen kasvu on EU:n keskimääräistä korkeammalla tasolla. Riskiluokituksessa kuitenkin katsotaan suuren julkisen finanssivarallisuuden (yli 100 prosenttia BKT:stä) toimivan riittävän suurena puskurina ikäsidonnaisten menojen nousun varalta. Mittavat eläkerahastot, joiden avulla on pyritty varautumaan ikääntymisen haasteisiin, muodostavat suuren osan Suomen julkisesta finanssivarallisuudesta.

Keskimmäiseen riskiluokkaan kuuluu 14 maata, jotka poikkeavat monilta osin toisistaan, mutta jotka ovat luokiteltavissa tarvittavien politiikkatoimenpiteiden osalta kolmeen karkeaan ryhmään. En-

simmäisessä ryhmässä on maita, joiden ikääntymisen kustannukset ovat korkeat (esimerkiksi Belgia, Saksa ja Itävalta), mutta julkisen talouden lähtötilanne on verrattain hyvä. Näissä maissa kestävyden kannalta ensisijaisia politiikkatoimia olisivat rakenteelliset uudistukset ikäsidonnaisten menojen kasvun hillitsemiseksi.

Toinen ryhmä muodostuu maista, joissa budjettivajeen korjaustarpeet ovat ensisijainen kestävyysongelma, mutta ikäsidonnaisten menojen nousu on kohtuullisella tasolla eläkeuudistusten ansiosta (esimerkiksi Ranska, Puola ja Portugal). Näiden maiden on ensisijaisesti korjattava budjettivajettaan.

Kolmantena ryhmänä ovat maat, joissa budjettivaje ja ikääntymisen kustannukset eivät aiheuta erityistä huolta, mutta joiden velka on hyvin korkealla tasolla (esimerkiksi Italia ja Unkari). Näissä maissa julkisen budjettivajeen nopea parantaminen on tarpeen velan saamiseksi lasku-uralle.

Korkeaan riskiluokkaan kuuluu 13 EU-maata. Näissä maissa ikääntymisen kustannukset ovat yleensä korkeat, mikä tekee rakenteellisten uudistusten toteuttamisen välttämättömäksi. Poikkeuksena tästä on Latvia, jonka ikäänty-

Suomen julkisen sektorin suuri finanssivarallisuus auttaa sitä sijoittumaan parhaan riskiluokituksen saaneiden maiden joukkoon.

mien kustannukset ovat matalat mutta budjettitilanne erittäin heikko. Suurimalle osalle korkean riskin maista toimet sekä budjettivajeen parantamiseksi että ikääntymisen kustannusten alentamiseksi ovat välttämättömiä julkisen talouden kestävyden saavuttamiseksi.

Ikääntymiseen varautumiseen on olemassa toimiva strategia

Taluskriisin seurauksena heikentyvät julkiset taloudet ja ikääntymisestä aiheutuva kustannusten nousu ovat merkittäviä politiikkahaasteita Euroopan unionissa. Julkisen velan odotetaan nousevan merkittävästi useissa EU maissa nykyisen budjettitilanteen, väestörakenteen muutoksen ja odotetun talouskasvun heikkenemisen seurauksena.

Kriisin yhteydessä toteutettu elvytys ei välttämättä ole ristiriidassa julkisen talouden kestävyden kanssa. Elvytystoimenpiteet lisäävät luottamusta ja tukevat kysyntää vain, jos markkinat ja suuri yleisö pitää niitä tilapäisinä ja kestävyyttä vaarantamattomina. Jos taloudelliset toimijat odottavat velan jatkuvaa kasvua, elvytys menettää tehoaan ja siitä voi tulla jopa haitallista, erityisesti tilanteessa, jossa kriisin pahimmat vaikutukset on ohitettu ja elpyminen on alkanut. Vaikka

⁷ Luxemburgilla myös suuri ero S1- ja S2-indikaattorien välillä viittaa siihen, että suuri osa ikääntymisen kustannusten kasvusta tapahtuu lähellä vuotta 2060. Näin maalla on vielä aikaa toteuttaa tarvittavat uudistukset.

korkotaso on tällä hetkellä matala, jatkuva velkaantuminen syrjäyttää kasvun tarvittavia investointeja ja lisää paineita korkojen nousuun.

Strategia ikääntymisen taloudellisiin vaikutuksiin varautumiseksi on ollut EU:ssa voimassa Euroopan ministerineuvoston vuoden 2001 Tukholman kokouksesta lähtien. Strategiaan kuuluu (i) julkisen talouden vajeiden ja velan vähentäminen; (ii) työllisyysasteiden nosto; ja (iii) rakenteelliset uudistukset sosiaaliturvajärjestelmiin. Strategia on osoittautunut hyväksi ja käyttökelpoiseksi. Kriisin aiheuttama makrotaloudellinen tilanne on muuttanut kuitenkin toimintaympäristöä sen suhteen, kuinka strategiaa tulee toteuttaa, mitkä ovat eri toimenpiteiden painoarvot sekä kuinka kiireellisiä näiden tulee olla. Kun ennen talouskriisiä strategian kolme osaa muodostivat vaihtoehdot, joista maat saattoivat valita tarvitsemansa, on nykytilanteessa kaikkien kolmen osan käyttöönotto välttämätöntä suurimmalle osalle jäsenmaista.

Useissa jäsenmaissa pohditaan odotetun elinajan nousuun mukautuvaa efektiivisen eläkkeellesiirtymisen nostoa. Tällaisia uudistuksia olisi syytä harkita laajemminkin. Sen lisäksi, että uudistuksilla saavutetaan säästöjä julkisiin menoihin lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä, eläkkeelle siirtymisen myöhentymisen lisää työssä käyvän väestön määrää ja hidastaa näin potentiaalisen tuotannon alentumista. Lisäksi lisävuodet työelämässä kartuttavat eläkkeitä ja parantavat eläkeläisten toimeentuloa.

Pitkän aikavälin julkisen talouden kestävyys turvaaminen on yksi EU:n finanssipoliittisen viitekehyksen kulmakivistä. Tähän liittyen jäsenmaiden odotetaan vakaus- ja kasvuohjelmissaan kiinnittävän erityistä huomiota kestävyteen pyrkimiseen. Komissio on myös tässä yhteydessä ja tukeakseen talouden elpymistä suositellut julkisen talouden epätasapainojen korjaamista niissä maissa, jotka ovat ns. liiallisen alijäämän menettelyssä. ■

KIRJALLISUUS

European Commission (2009a), Sustainability Report 2009, European Economy 9/2009.

European Commission (2009b), Economic Forecast Spring 2009, European Economy 3/2009.

European Commission and the Economic Policy Committee (2009), 2009 Ageing Report, European Economy 2/2009.